МЕ Ржевский
60 В.А.
Р76 Доклад
по
законодательному
...
1916г.

Г. Д.

КОМИССІЯ
ПО МѢСТНОМУ
САМОУПРАВЛЕНІЮ.

№ 299.
IV/4.

Докладчикъ В. А. Ржевскій.

ДОКЛАДЪ

по законодательному предположенію 35 Членовъ Государственной Думы

объ измѣненіи и дополненіи Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ и объ отмѣнѣ ст. 97¹ Устава о Земскихъ Повинностяхъ.

(Въ порядкѣ ст. 66 Наказа).

Постановленіемъ Государственной Думы, отъ 21 Апрѣля 1914 года, законодательное предположеніе объ измѣненіи и дополненіи Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ и объ отмѣнѣ ст. 97¹ Устава о Земскихъ Повинностяхъ было признано желательнымъ и, въ виду непринятія на себя Правительствомъ выработки соотвѣтствующаго законопроекта, было передано, въ порядкѣ статьи 66 Наказа, въ комиссію по мѣстному самоуправленію. Означенное законодательное предположеніе обсуждалось комиссіею въ засѣданіяхъ 24 и 27 Февраля, 2, 5, 12, 16, 18, 19, 23, 29 и 30 Марта, 1 Апрѣля, 17 и 28 Мая 1916 года, въ присутствіи представителей Министерства Внутреннихъ Дѣлъ: начальника главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства д. с. с. Анциферова, управляющаго отдѣломъ земскаго хозяйства названнаго управленія д. с. с. Блюменау и чиновника особыхъ порученій V класса при томъ же управленіи с. с. Бурова.

Настоящій законопроектъ, разработанный комиссіею по мѣстному самоуправленію, не представляетъ проекта широкой земской реформы. Его задача гораздо скромнѣе,—путемъ измѣненій отдѣльныхъ статей дѣйствующаго Положенія и дополненія нѣкоторыми новыми статьями дать возможность земству нормально развивать и расширять свою дѣятельность соотвѣтственно тѣмъ задачамъ, которыя настойчиво выдвигаются самой жизнью и которыя станутъ, безъ сомнѣнія, особенно остро передъ земствомъ въ ближайшемъ будущемъ—съ окончаніемъ войны.

Вносимый на разсмотрѣніе Государственной Думы комиссіею по мѣстному самоуправленію законопроектъ совершенно не касается порядка избранія земскихъ гласныхъ, короче говоря, представительства въ земствѣ. Порядокъ избранія земскихъ гласныхъ является предметомъ отдѣльнаго законопроекта, находящагося на разсмотрѣніи комиссіи. Такое выдѣленіе одного изъ наиболѣе важныхъ основныхъ положеній имѣетъ своей причиной то обстоятельство, что комиссія не закончила его разсмотрѣнія. Законодательное предположеніе объ измѣненіи порядка избранія земскихъ гласныхъ было внесено за подписью 42 Членовъ Государственной Думы еще 10 декабря 1912 г.—Министръ Внутреннихъ Дѣлъ письмомъ на имя Предсѣдателя Государственной Думы сообщилъ что преобразованіе земской избирательной системы составляетъ очередную задачу Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и что послѣднимъ уже намѣчены основныя по-

56929/

ложенія названной реформы. Въ виду этого и такъ какъ законодательное заявленіе 42 Членовъ Государственной Думы расходится съ предположеніями Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, онъ не считаетъ возможнымъ принять на себя составленіе законопроекта, соотвѣтствующаго означенному законодательному заявленію». Государственная Дума въ засѣданіи 8 февраля 1913 г. признала законодательное предположеніе объ измѣненіи порядка избранія земскихъ гласныхъ желательнымъ и передала его для разработки соотвѣтствующаго законопроекта въ комиссію помѣстному самоуправленію. Комиссія образовала для этой цѣли особую подкомиссію; докладъ подкомиссіи внесенъ въ комиссію. Законодательное предположеніе объ измѣненіи земскаго положенія въ остальной части, кромѣ выборовъ,—хотя и было внесено позднѣе законодательнаго предположенія объ измѣненіи порядка избранія земскихъ гласныхъ, было разсмотрѣно комиссіею безъ передачи въ подкомиссію. Ближайшею задачею комиссіи является разсмотрѣніе и внесеніе въ Государственную Думу законопроекта о порядкѣ избранія земскихъ гласныхъ.

Для того, чтобы яснѣе представить общій характеръ выработанныхъ комиссіею измѣненій и дополненій дѣйствующаго Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, они разсматриваются въ настоящемъ докладѣ не въ порядкѣ статей дѣйствующаго Положенія, а раздѣлены на три группы: относящіяся къ компетенціи земства, къ взаимоотношенію земства и администраціи—короче самостоятельности земства, и къ его организаціи.

Переходимъ къ измѣненіямъ, предлагаемымъ комиссіею и относящимся къ первой группѣ—къ компетенціи земства.

Статья 1 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ опредѣляетъ задачи земскихъ учрежденій такъ: «Губернскія и уѣздныя земскія учрежденія вѣдаютъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ губерній и уѣздовъ, указанныя въ статьѣ 2». Не говоря уже о томъ, что выраженіе «дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ» вслѣдствіе своей неопредѣленности и неясности породило цѣлый рядъ недоразумѣній и вызвало многочисленныя разъясненія Сената, нерѣдко противорѣчивыя, самое ограниченіе земствъ дѣлами «о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ» не соотвѣтствуетъ ни значенію, ни положенію, которое занимаютъ земскія учрежденія въ ряду органовъ государственнаго управленія. Такое опредѣленіе задачъ земскихъ учрежденій имѣло основаніе въ то время, когда земскія учрежденія впервые вводились въ Россіи; какъ извѣстно, въ основаніе положенія о земскихъ учрежденіяхъ были приняты положенія, вытекающія изъ такъ называемой общественной теоріи самоуправленія. При условіяхъ того времени было основаніе раздѣлять всѣ дѣла на «общественныя» дѣла и на дѣла государственныя. Въ настоящее время, въ условіяхъ современной жизни, для такого противоположенія дѣлъ общественныхъ и государственныхъ нѣтъ мѣста. Дѣйствительно, какія бы задачи, возложенныя на земство, мы ни взяли—дорожное дѣло, завѣдываніе народнымъ образованіемъ, санитарное дѣло, экономическія мѣропріятія, установленіе мѣстныхъ налоговъ, раскладка государственныхъ налоговъ и т. д.—всѣ эти задачи ничѣмъ не отличаются отъ задачъ государственнаго управленія. То или иное выполненіе возложенныхъ на земство дѣлъ не безразлично для государства; грамотно или не грамотно населеніе данной мѣстности, обезпечена ли данная мѣстность дорогами, въ какомъ санитарномъ положеніи она находится—касается не только данной мѣстности, но и всего государства. И если внимательно, безъ предубѣжденія, разсмотрѣть всѣ дѣла, возложенныя въ данное время на земство, то имѣющими почти исключительно мѣстное значеніе окажутся лишь дѣла по завѣдыванію земскими имуществами и капиталами. Необходимо такимъ образомъ признать, что дѣла, подлежащія вѣдѣнію земства, имѣютъ государственное значеніе, что и задачи, осуществленіе коихъ возложено на земство, ничѣмъ не отличаются отъ мѣстныхъ задачъ государственнаго управленія. По этимъ соображеніямъ комиссія признала необходимымъ измѣнить статью 1 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ и изложить ее такъ: «губернскія и уѣздныя учрежденія вѣдаютъ въ губерніяхъ и уѣздахъ дѣла мѣстнаго управленія, указанныя въ статьѣ 2 сего отдѣла».

Соотвѣтственно высказаннымъ выше соображеніямъ комиссіею измѣнена редакція нѣкоторыхъ пунктовъ статьи 2 Пол. Зем. Учр. и кромѣ того комиссія сочла необходимымъ дополнить перечень предметовъ вѣдомства земскихъ учрежденій, приведенный въ статьѣ 2, двумя: «оказаніе юридической помощи населенію» и «производство статистическихъ изслѣдованій». Вопросъ о правѣ земства оказывать юридическую помощь населенію породилъ уже цѣлую литературу. Большинствомъ земствъ оказаніе юридической помощи населенію признано одной изъ насущнѣйшихъ нуждъ мѣстнаго населенія. Между тѣмъ Сенатомъ неоднократно было разъяснено, что юридическая помощь населенію не подходитъ ни къ одному изъ разрядовъ дѣлъ, предоставленныхъ по ст. 2 земскимъ учрежденіямъ. Поэтому независимо отъ измѣненія ст. 1 Пол. Зем. Учр. комиссія въ цѣляхъ устраненія возможныхъ недоразумѣній дополнила статью 2 указанными выше двумя пунктами.

Въ ст. 62 Пол. Зем. Учр. комиссіею дополненъ перечень дѣлъ, предоставленныхъ разрѣшенію земскихъ собраній (ст. 27 отд. I проекта): проектъ предоставляетъ земству право заключать облигаціонные займы. Въ настоящее время передъ нѣкоторыми земствами стоитъ задача объ организаціи предпріятій, имѣющихъ цѣлью удовлетвореніе нуждъ населенія не только отдѣльной мѣстности, но населенія всего уѣзда и даже губерніи, какъ, напримѣръ, устройство паровыхъ или электрическихъ дорогъ для мѣстнаго сообщенія, устройство центральныхъ электрическихъ станцій для доставленія электрической энергіи мѣстному населенію для освѣщенія и техническихъ цѣлей и т. д. До сего времени эти предпріятія, правда весьма еще немногочисленныя, учреждались и эксплоатировались частными лицами или акціонерными обществами (напр., Общество «Электропередача» въ Московской губ.). Опытъ городскихъ управленій показалъ, что общественныя управленія въ состояніи устраивать и вести эти предпріятія нисколько не хуже, чѣмъ частныя лица или акціонерныя компаніи, и что подобныя предпріятія, правильно проектированныя и цѣлесообразно устроенныя, при умѣломъ веденіи дѣла, даютъ солидный доходъ, получаемый съ мѣстнаго населенія. Не подлежитъ сомнѣнію, что и земства, по примѣру городовъ, пойдутъ по этому пути. Устройство такихъ предпріятій требуетъ затраты крупныхъ средствъ, могущихъ быть полученными только путемъ долгосрочныхъ займовъ; наиболѣе удобною формою такого долгосрочнаго займа представляется облигаціонный заемъ.

Ст. 98 Пол. Зем. Учр. возлагаетъ на земскія управы составленіе по соглашенію съ мѣстнымъ земскимъ начальникомъ плановъ на устройство селеній, причемъ предварительно представленія составленныхъ плановъ на утвержденіе губернатора долженъ быть истребованъ отзывъ сельскаго схода и землевладѣльцевъ, собственность коихъ находится въ чертѣ распланированнаго селенія. Управа, такимъ образомъ, можетъ добиться запрещенія возведенія постройки на данномъ участкѣ; но управа не можетъ побудить сельское общество отвести взамѣнъ запрещеннаго участка новый въ другомъ мѣстѣ. Разрѣшеніе этого вопроса возможно только путемъ пересмотра Устава Строительнаго, какъ извѣстно, являющагося совершенно устарѣлымъ и требующимъ коренной переработки; до такого пересмотра Строительнаго Устава сохраненіе настоящей статьи въ ея редакціи является недостигающимъ цѣли, а потому комиссія предлагаетъ означенную статью исключить изъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ.

Составленіе обязательныхъ постановленій предоставляется названнымъ Положеніемъ исключительно губернскимъ земствамъ. Опытъ показываетъ, что при такомъ порядкѣ составленіе обязательныхъ постановленій для отдѣльныхъ мѣстностей задерживается на значительное время — въ наиболѣе благопріятномъ случаѣ на промежутокъ времени между двумя губернскими собраніями: необходимо уѣздному земству возбудить ходатайство передъ губернскимъ земскимъ собраніемъ о составленіи обязательнаго постановленія; губернское земское собраніе, признавъ желательнымъ изданіе такого обязательнаго постановленія, поручаетъ его составленіе губернской управѣ, докладъ которой по этому вопросу вносится въ очередное собраніе, т. е. примѣрно по прошествіи болѣе года со времени возбужденія и обсужденія вопроса о

необходимости обязательнаго постановленія на уѣздномъ собраніи. Этотъ срокъ нельзя не признать чрезмѣрно долгимъ, а потому комиссія признала необходимымъ предоставить уѣздному земству право самостоятельнаго составленія обязательныхъ постановленій для населенія уѣзда. Для согласованія дѣятельности въ этой области уѣздныхъ и губернскихъ земствъ комиссія признала необходимымъ утвержденіе губернскимъ земскимъ собраніемъ обязательныхъ постановленій, составленныхъ уѣзднымъ земствомъ, съ предоставленіемъ губернскому земству права отмѣны частью или полностью обязательныхъ постановленій уѣзднаго земства и впослѣдствіи, въ случаѣ составленія губернскимъ земствомъ обязательнаго постановленія по тому же предмету. Согласно съ изложеннымъ комиссіею составлена статья 66 отд. I проекта, въ дополненіе къ существующимъ статьямъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ.

Ко второй группѣ относится измѣненіе и дополненіе статей Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, трактующихъ объ отношеніяхъ земства и земскихъ учрежденій къ центральнымъ (вообще высшимъ) административнымъ учрежденіямъ—иначе говоря о самостоятельности или независимости органовъ самоуправленія.

Въ соображеніяхъ, положенныхъ въ основаніе принятаго измѣненія статьи 1 Пол. Зем. Учр., указывалось, что дѣла, подлежащія вѣдѣнію органовъ самоуправленія, по существу своему не отличаются отъ дѣлъ, которыя предоставлены органамъ министерствъ, органамъ администраціи. Основаніемъ для передачи опредѣленныхъ дѣлъ тѣмъ или инымъ органамъ самоуправленія служитъ лишь соображеніе, что съ этими дѣлами лучше справятся имѣющіе тѣсную связь съ мѣстнымъ населеніемъ органы самоуправленія, чѣмъ органы администраціи, руководимые центральными установленіями—другими словами, соображеніе цѣлесообразности, т. е. соображеніе, что дѣла эти будутъ разрѣшены сообразно съ пониманіемъ въ данное время общей пользы, съ возможно наилучшимъ удовлетвореніемъ нуждъ мѣстнаго населенія, а не сообразно съ мнѣніемъ непосредственнаго начальства, съ желаніемъ угодить этому начальству. Но это возможно достигнуть лишь при томъ условіи, что органы самоуправленія являются неподчиненными администраціи, а подчиненными исключительно закону, и что личный составъ должностныхъ лицъ органовъ самоуправленія не зависитъ отъ администраціи. Безъ этой независимости органовъ самоуправленія не можетъ существовать самое самоуправленіе—это будетъ намекъ на самоуправленіе, но не самоуправленіе, и доказательствъ тому не мало представляетъ исторія земскихъ учрежденій. Положеніе о Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Учрежденіяхъ 1890 года значительно ограничило самостоятельность земскихъ учрежденій сравнительно съ Положеніемъ 1864 года. И какъ только административная опека начинала усиливаться, хотя бы въ предѣлахъ, предоставленныхъ ей Положеніемъ 1890 г., такъ начинала ослабѣвать дѣятельность земства и земство хирѣло. Съ ослабленіемъ административной опеки начинаетъ замѣчаться развитіе земской дѣятельности, становится возможнымъ осуществленіе возложенныхъ на земство задачъ. Такихъ смѣнъ, такихъ періодовъ въ дѣятельности земства можно найти въ исторіи каждаго земства.

Предоставляя органамъ самоуправленія извѣстную принудительную власть, устанавливаемую закономъ, государство не можетъ отказаться отъ контроля за исполненіемъ этихъ законовъ, другими словами, отъ надзора за законностью дѣйствій земскихъ учрежденій. Этотъ надзоръ обычно возлагается на представителей администраціи. При осуществленіи надзора неизбѣженъ споръ о правѣ. Разрѣшеніе этого спора не можетъ быть предоставлено заинтересованной сторонѣ; желательно, чтобы онъ разрѣшался особымъ учрежденіемъ, особымъ органомъ, независящимъ отъ казенной администраціи.

Законодательное предположеніе 35 Членовъ Государственной Думы намѣчало въ вопросѣ о надзорѣ за закономѣрностью дѣйствій земскихъ учрежденій возвратиться къ порядку надзора, установленному Положеніемъ 1864 г. По Положенію 1864 г. всѣ постановленія земскихъ собраній сообщались губернатору, которому, а также Министру Внутреннихъ Дѣлъ, предоставлялось останавливать всякое постановленіе, признаваемое ими про-

тиворѣчащимъ закону. Не согласившись съ постановленіемъ собранія, губернаторъ или Министръ сообщали объ этомъ собранію, которое разсматривало вопросъ вторично. Окончательное рѣшеніе собранія сообщалось губернатору или Министру, по принадлежности, которые имѣли право представить дѣло на разрѣшеніе Сената по 1-му департаменту. Комиссія, не возражая по существу противъ указаннаго порядка, не могла не обратить вниманія на то обстоятельство, что такой порядокъ требуетъ весьма значительнаго времени. Промежутокъ времени между постановленіемъ земскаго собранія и окончательнымъ разрѣшеніемъ вопроса Сенатомъ будетъ въ общемъ не менѣе одного года; отсрочка на столь долгій срокъ разрѣшенія вопроса о законности постановленія земскаго собранія, могущаго имѣть весьма важное значеніе для мѣстной жизни, является весьма нежелательной, а потому, по мнѣнію комиссіи, является въ высшей степени желательнымъ учрежденіе мѣстныхъ губернскихъ органовъ, на разсмотрѣніе коихъ вносились бы постановленія земскихъ собраній, опротестованныя губернаторомъ, съ тѣмъ, чтобы рѣшенія такого органа могли бы быть обжалованы въ Сенатъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ комиссія полагала, что такимъ органомъ не должно оставаться губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе, какъ не соотвѣтствующее по своей организаціи основнымъ требованіямъ, предъявляемымъ въ настоящее время къ органамъ надзора за закономѣрностью дѣйствій органовъ самоуправленія. Положеніе о такомъ органѣ изложено въ ст.ст. 6—17 отд. I проекта, долженствующихъ замѣнить ст.ст. 8—12 (включительно) Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ. Временно же, впредь до проведенія городской реформы, для разсмотрѣнія городскихъ дѣлъ должно быть сохранено нынѣ дѣйствующее Присутствіе (отдѣлъ III проекта закона).

Признаніе за органами администраціи права наблюденія лишь за законностью постановленій земскихъ собраній, а не за ихъ цѣлесообразностью, имѣетъ своимъ слѣдствіемъ то, что число постановленій, подлежащихъ утвержденію, должно быть значительно сокращено и ограничено лишь случаями, когда постановленія земскихъ собраній затрагиваютъ такіе общегосударственные интересы, забота о коихъ ввѣрена высшимъ центральнымъ учрежденіямъ. Такими постановленіями комиссія признала: 1) постановленіе о заключеніи облигаціоннаго займа независимо отъ суммы займа, срока его, размѣровъ платимыхъ по займу процентовъ и плана погашенія; 2) постановленіе о займѣ, уплата процентовъ и погашенія по коему вызываетъ повышеніе земскаго сбора болѣе чѣмъ на одну пятую сравнительно съ исчисленнымъ въ годъ, предшествующій заключенію займа, и 3) о прекращеніи дѣйствій пенсіонныхъ и эмеритальныхъ кассъ земскихъ служащихъ и объ опредѣленіи условій ихъ ликвидаціи. Такъ какъ по указаннымъ предметамъ требуется по самому существу вопросовъ соглашеніе Министровъ, то комиссія считала болѣе цѣлесообразнымъ предоставить утвержденіе постановленій земскихъ собраній по этимъ предметамъ Совѣту Министровъ.

Ст. 46 отд. I проекта предоставляетъ губернатору опротестовать всякое постановленіе земскаго собранія, когда онъ признаетъ его несогласнымъ съ закономъ. Эта статья повторяетъ почти дословно ст. 87 Пол. Зем. Учр. съ исключеніемъ второй ея части, по которой губернатору предоставлено было право пріостанавливать постановленія земскихъ собраній по соображеніямъ объ ихъ цѣлесообразности. По тѣмъ же соображеніямъ, которыя руководили комиссіею при измѣненіи редакціи ст. 87 Пол. Зем. Учр., подлежитъ исключенію ст. 91 того же Положенія. При наличіи вышеприведенной 46 статьи, ст. 5 дѣйствующаго Положенія, имѣющая деклараціонный характеръ, является излишней, и комиссія предлагаетъ ее исключить.

Ст. 103 Пол. Зем. Учр. предоставляетъ губернатору производить ревизіи земскихъ управъ и другихъ исполнительныхъ органовъ земскаго управленія. Независимо этого губернатору предоставлено право въ случаѣ, когда онъ освѣдомится о неправильныхъ дѣйствіяхъ земской управы, предложить управѣ, не истребовавъ даже отъ управы объясненій, возстановить «нарушенный порядокъ». Управа, встрѣтивъ затрудненіе, «представляетъ о семъ губернатору, который передаетъ дѣло на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и город-

скимъ дѣламъ присутствія», рѣшеніе коего для управы обязательно. По ст. 129 жалобы на распоряженія земскихъ управъ могутъ быть приносимы губернатору. И въ томъ и другомъ случаѣ земское собраніе остается совсѣмъ въ сторонѣ. Губернаторъ не обязанъ даже спросить мнѣніе земскаго собранія. Этими статьями земство лишается самостоятельной исполнительной власти.

Земская управа является исполнительнымъ органомъ при земскомъ собраніи и въ качествѣ такового должна быть подчинена только земскому собранію, а потому право ревизіи земской управы, а также всѣхъ учрежденій земства должно принадлежать земскому собранію. Соотвѣтственно съ этимъ комиссія предлагаетъ измѣнить редакцію ст. 103 такъ, какъ она изложена въ ст. 56 отдѣла I проекта, и замѣнить ст.ст. 129 и 130 Положенія статьею 79 того же I отдѣла проекта. При этомъ комиссія считаетъ необходимымъ обязать управу увѣдомить лицо, принесшее жалобу на распоряженія земской управы, о времени назначенія земскаго собранія, которое будетъ разсматривать принесенную жалобу.

Оставляя за органами казенной администраціи право надзора лишь за законностью постановленій земскихъ собраній, а не за ихъ цѣлесообразностью, комиссія не находила возможнымъ сохранить за губернаторомъ и въ соотвѣтственныхъ случаяхъ за Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, право утвержденія лицъ, избранныхъ въ должности предсѣдателя и членовъ земскихъ управъ. И въ этомъ случаѣ право протеста со стороны казенной администраціи ограничивается лишь случаями нарушенія закона при выборахъ должностныхъ лицъ. Соотвѣтственно съ этимъ комиссія предлагаетъ отмѣнить ст. 118 Положенія и измѣнить редакцію ст. 119 такъ, какъ она изложена въ ст. 72 отдѣла I проекта. Далѣе, признавая необходимымъ сохранить полную независимость въ іерархическомъ отношеніи лицъ, занимающихъ выборныя должности въ земскихъ учрежденіяхъ, комиссія высказывается противъ предоставленія таковымъ лицамъ правъ государственной службы и предлагаетъ замѣнить ст. 124 Положенія статьей 75 отдѣла I проекта закона.

Ст. 107 Пол. Зем. Учр. устанавливала «при опредѣленіи, перемѣщеніи или приглашеніи для отдѣльныхъ занятій» лицъ, состоящихъ на земской службѣ не по выборамъ и не пользующихся правами государственной службы, порядокъ, указанный въ ст. 286 Общ. Учр. Губ. Согласно этой статьѣ губернатору при всякомъ назначеніи лицъ вновь на службу или перемѣщеніи служащихъ съ одной должности на другую предоставлено право изъявлять свое несогласіе, «если онъ признаетъ сихъ чиновниковъ неблагонадежными». «Неполученіе отъ губернатора увѣдомленія въ теченіе двухнедѣльнаго срока признается за изъявленіе имъ согласія на опредѣленіе или перемѣщеніе чиновника». Не говоря уже о томъ, что статья эта является аномаліей въ законодательствѣ, такъ какъ лицо, имѣющее право поступленія на государственную службу, можетъ быть лишено этого права лишь по суду, эта статья значительно затрудняетъ дѣятельность земскихъ учрежденій. Мы далеко не богаты опытными людьми, обладающими спеціальными знаніями, имѣющими хорошую подготовку по прежней своей дѣятельности, и потому найти такихъ лицъ представляется не мало затрудненій. Но эти затрудненія увеличиваются еще и тѣмъ, что ст. 286 предоставляетъ широкое поле для неограниченнаго ничѣмъ произвола. Не рѣдки случаи, когда лицо, находящееся на земской службѣ въ одной губерніи, не допускается на ту же должность въ другой; бывали случаи, когда лицо, прослужившее много лѣтъ на одной и той же должности по уѣздному земству, не утверждалось въ такой же должности по губернскому земству и наоборотъ; бывали случаи, когда одно и то же лицо не допускалось къ должности въ одномъ уѣздѣ и допускалось въ другомъ сосѣднемъ уѣздѣ той же губерніи; бывали даже несогласія на допущенія къ той же должности въ томъ же уѣздѣ, но въ другой мѣстности этого уѣзда. Установленный въ этой статьѣ 2-недѣльный срокъ не представляетъ никакой гарантіи, такъ какъ губернаторы или не стѣсняются заявлять о своемъ несогласіи, оговариваясь неофиціально, что это согласіе можетъ быть дано впослѣдствіи, или, въ случаѣ назначенія управою на должность лица по истеченіи 2-недѣльнаго

срока согласно ст. 286, требуютъ удаленія этого лица на основаніи положенія объ усиленной охранѣ. Комиссія предлагаетъ вторую часть ст. 107 Положенія отмѣнить, оставивъ эту статью въ редакціи, изложенной въ ст. 62 отдѣла I проекта.

Къ этой же группѣ могутъ быть отнесены ст.ст. 132–138 Пол. Зем. Учр., относящіяся къ отвѣтственности лицъ, состоящихъ на земской службѣ. Этими статьями для лицъ, служащихъ по земству, устанавливается особый порядокъ преданія суду за преступленія по должности, т. наз. административныя гарантіи. Государственная Дума неоднократно высказывалась противъ установленій административныхъ гарантій; комиссія полагаетъ, что этимъ гарантіямъ не должно быть мѣста и для органовъ самоуправленія. Поэтому комиссія предлагаетъ замѣнить ст.ст. 132—138 статьями 80—82 отдѣла I проекта.

Къ третьей группѣ относятся измѣненія и дополненія, касающіяся собственно организаціи земскихъ учрежденій. Комиссія, стоя на точкѣ зрѣнія, что дѣятельность губернскихъ и уѣздныхъ земствъ не разграничена Положеніемъ, кромѣ нѣсколькихъ указанныхъ въ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ случаевъ, и что въ виду разнообразія экономическихъ и культурныхъ условій различныхъ мѣстностей Россіи невозможно въ законѣ устанавливать то или иное распредѣленіе дѣлъ мѣстнаго управленія, одинаково обязательное для всѣхъ земствъ, считала необходимымъ указать въ законѣ на то, что уѣздныя и губернскія земства дѣйствуютъ самостоятельно, и тѣмъ какъ бы подчеркнуть, что взаимоотношенія между губернскимъ и уѣзднымъ земствомъ должны устанавливаться путемъ соглашеній. Соотвѣтственно съ этимъ въ ст. 13 Пол. Зем. Учр. внесено добавленіе: «Въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ тѣ и другія дѣйствуютъ самостоятельно, кромѣ случаевъ, въ законѣ указанныхъ» (ст. 18 отд. I проекта).

Вопросъ о предсѣдательствованіи въ земскихъ собраніяхъ вызвалъ весьма продолжительныя пренія и всестороннее освѣщеніе. Признавая выдающіяся заслуги дворянства и въ частности предводителей дворянства передъ русскою культурою и общественностью, комиссія тѣмъ не менѣе не считала возможнымъ возложить предсѣдательствованіе въ земскихъ собраніяхъ на предводителей дворянства по закону, а рѣшила предоставить предсѣдательствованіе въ собраніи лицу, избираемому на срокъ своихъ полномочій самимъ собраніемъ изъ своей среды, руководствуясь тѣми соображеніями, что въ тѣхъ случаяхъ, когда предводитель дворянства является гласнымъ земскаго собранія по избранію, нѣтъ сомнѣнія, что онъ же, пользуясь извѣстнымъ авторитетомъ среди мѣстныхъ жителей, какоковыми являются гласные, будетъ избранъ гласными предсѣдателемъ собранія. Въ случаѣ же, когда предводитель дворянства не принадлежитъ къ составу собранія въ силу избранія въ гласные, а тѣмъ болѣе въ случаѣ, когда онъ былъ забаллотированъ въ гласные, предсѣдательствованіе въ собраніи предводителя дворянства, опирающееся не на выражающееся въ избраніи довѣріе собранія, а на принудительную силу велѣній закона, можетъ вызвать нежелательныя между собраніемъ и его предсѣдателемъ тренія и тѣмъ затруднить нормальную дѣятельность собранія и способно лишь питать междусословную рознь и взаимное раздраженіе, едва ли желательныя для самаго дворянства. Соотвѣтственно съ этимъ мнѣніемъ комиссіи статью 54 Положенія предлагается замѣнить статьею 22 отдѣла I проекта.

Ст. 55 Пол. Зем. Учр. комиссія предлагаетъ дополнить указаніемъ о правѣ земскихъ собраній ассигновывать средства для возмѣщенія гласнымъ, проживающимъ внѣ мѣстъ, гдѣ происходятъ земскія собранія, издержекъ, вызываемыхъ исполненіемъ возложенныхъ на нихъ обязанностей. Собственно говоря, это дополненіе ст. 55 является только признаніемъ со стороны закона того, что давно установлено практикою. Вмѣстѣ съ тѣмъ комиссія полагала необходимымъ ограничить максимумъ устанавливаемаго земскимъ собраніемъ возмѣщенія издержекъ.

Обращаясь къ составу земскихъ собраній, комиссія полагала въ высшей степени желательнымъ привлечь къ участію въ собраніи представителей вѣдомствъ съ цѣлью всесторонняго освѣщенія разсматриваемыхъ вопросовъ. Въ этихъ видахъ комиссія считала необходимымъ внести въ ст. 97 Положенія

добавленіе, согласно которому на земскую управу возлагается обязанность «сообщать заблаговременно всѣмъ мѣстнымъ правительственнымъ установленіямъ о созывѣ земскихъ собраній и о предположенныхъ къ разсмотрѣнію дѣлахъ». Вмѣстѣ съ тѣмъ, полагая, что правомъ рѣшенія вопросовъ, касающихся дѣлъ мѣстнаго управленія, которыя хотя и имѣютъ характеръ государственнаго управленія, но признаются въ данное время подлежащими рѣшенію мѣстныхъ людей, должны пользоваться лишь лица, находящіяся подъ контролемъ населенія, являющіяся представителями мѣстнаго населенія, комиссія не считала возможнымъ предоставить представителямъ вѣдомствъ право рѣшающаго голоса. Соотвѣтственно съ этимъ мнѣніемъ ст.ст. 56 и 57 Пол. Зем. Учр. предлагается замѣнить ст. 24 отд. I проекта.

Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ продолжительность занятій очередныхъ собраній установлена уѣздныхъ въ 10 дней, губернскихъ въ 20 дней. Опытъ показываетъ, что этотъ срокъ въ настоящее время для многихъ земствъ оказывается недостаточнымъ; съ развитіемъ земскаго дѣла неизбѣжно увеличивается число вопросовъ, подлежащихъ разрѣшенію земскихъ собраній, да и самые вопросы являются болѣе сложными. По законодательному предположенію поэтому предполагалось не ограничивать времени занятій земскихъ собраній. Комиссія стала на другую точку зрѣнія. По мнѣнію комиссіи, увеличеніе времени занятій земскихъ собраній мало достигнетъ цѣли; въ настоящее время очередныя земскія собранія все чаще и чаще созываются съ особаго разрѣшенія позже указаннаго срока, такъ какъ управа лишена возможности къ указанному въ законѣ сроку собрать необходимый отчетный матеріалъ и подробно разработать предположенія на предстоящій годъ. Съ другой стороны, съ улучшеніемъ средствъ сообщенія и съ предоставленіемъ возмѣщенія гласнымъ издержекъ по проѣзду на засѣданія земскаго собранія, являлось, бы болѣе цѣлесообразнымъ установленіе нѣсколькихъ сессій земскихъ собраній на правахъ очередныхъ, по усмотрѣнію самого собранія. Установленіе числа собраній и времени ихъ созыва должно производиться самимъ собраніемъ не менѣе какъ за годъ впередъ. Принимая же во вниманіе, что утвержденіемъ земскихъ смѣтъ и раскладокъ заинтересованы не только сами земства непосредственно, но и многія правительственныя установленія, въ Положеніи долженъ быть установленъ предѣльный срокъ созыва уѣздныхъ и губернскихъ собраній, на которыхъ обязательно должны быть разсмотрѣны и утверждены земскія раскладки и смѣты на предстоящій годъ. Срокъ этотъ, по мнѣнію комиссіи, долженъ быть тотъ же, какой установленъ въ настоящее время. Списокъ вопросовъ, подлежащихъ разрѣшенію собранія, долженъ быть сообщаемъ заблаговременно гласнымъ. Для того, чтобы оградить устойчивость постановленій собраній отъ возможности внезапнаго ихъ перерѣшенія при случайномъ составѣ собранія, комиссія признала необходимымъ включить въ соотвѣтствующую статью положеніе, что постановленія, принятыя по возникшимъ непосредственно въ собраніи вопросамъ, не указаннымъ въ спискѣ, не могутъ отмѣнять вошедшихъ въ силу постановленій предшествовавшихъ собраній. Въ соотвѣтствіи съ этими соображеніями комиссія предлагаетъ ст.ст. 65 и 67 Пол. Зем. Учр. замѣнить ст. ст. 30 и 31 отд. I проекта.

Что касается созыва чрезвычайныхъ земскихъ собраній, то комиссія считала необходимымъ предоставить починъ такого созыва также опредѣленной группѣ гласныхъ (не менѣе одной трети положеннаго по расписанію числа гласныхъ) и установить предѣльные сроки, въ теченіе которыхъ управа обязана созвать экстренное собраніе (ст. 33 отд. I проекта).

Въ случаяхъ, когда земское собраніе не состоится за неприбытіемъ опредѣленнаго въ Положеніи числа гласныхъ, должно быть созвано вторичное собраніе. Дѣйствующее Положеніе предусматриваетъ для этого вторичнаго собранія необходимость того же кворума. Комиссія находила возможнымъ понизить для вторичнаго собранія кворумъ до $^1/_3$ числа гласныхъ, установленнаго по расписанію. Если же по отсутствію указаннаго уменьшеннаго кворума не состоится собраніе, назначенное для разсмотрѣнія смѣты и раскладки, то раскладка земскихъ сборовъ и смѣта доходовъ и расходовъ на предстоящій годъ не должны подлежать измѣненію

ни въ ту, ни въ другую сторону и должны оставаться въ силѣ послѣднія смѣта и раскладка, утвержденныя въ установленномъ порядкѣ (ст. 51 проекта).

Число членовъ управы какъ уѣздной, такъ и губернской ограничивается Положеніемъ для уѣздной не болѣе 4, а для губернской не болѣе 6. Это число членовъ управы въ настоящее время оказывается недостаточнымъ и въ рядѣ земствъ число членовъ управы увеличено съ Высочайшаго разрѣшенія. Признавая въ интересахъ дѣла чрезвычайно важнымъ сосредоточеніе непосредственнаго завѣдыванія всѣми отраслями земскаго хозяйства и управленія исключительно въ управѣ, комиссія считаетъ необходимымъ предоставить собраніямъ увеличивать число членовъ управы по своему усмотрѣнію. Но комиссія затруднялась установить въ законѣ предѣльное число членовъ въ управахъ не только уѣздныхъ, но и губернскихъ въ виду разнообразія размѣровъ земскаго дѣла въ различныхъ мѣстностяхъ Россіи и его непрестаннаго роста и расширенія. Принимая же во вниманіе, что при значительномъ числѣ членовъ управы, управа явится въ сущности рѣшающей по своему желанію дѣла въ земскомъ собраніи, комиссія полагала необходимымъ отмѣнить ст. 121 Пол. Зем. Учр., согласно которой «Предсѣдатели и члены Земскихъ Управъ хотя бы они до занятія сихъ должностей не состояли гласными, участвуютъ въ подлежащихъ Земскихъ Собраніяхъ на правахъ гласныхъ». Отмѣна этой статьи находится въ соотвѣтствіи съ принятымъ комиссіею положеніемъ, что правомъ рѣшающаго голоса въ земскомъ собраніи могутъ пользоваться лишь лица, избранныя въ гласные, и никто не долженъ получать правъ гласныхъ по занимаемой имъ должности. Соотвѣтственно съ этимъ положеніемъ должно отпасть и право предсѣдателей уѣздныхъ управъ участвовать въ губернскихъ земскихъ собраніяхъ.

Признавъ желательнымъ увеличеніе числа членовъ земскихъ управъ, комиссія вмѣстѣ съ тѣмъ не находила нужнымъ сохранить въ Положеніи ст. 105, предоставляющую земскимъ собраніямъ избраніе особыхъ лицъ и образованіе изъ такихъ лицъ комиссій въ помощь земскимъ управамъ, для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства. Институтъ такихъ «исполнительныхъ комиссій» не привился въ земствѣ. Въ большинствѣ земствъ, воспользовавшихся ст. 105, опытъ показалъ, что такое учрежденіе вспомогательныхъ управъ и въ то же время самостоятельныхъ органовъ отличается искусственностью и отсутствіемъ необходимой организаціонной связи этихъ органовъ съ руководящимъ исполнительнымъ органомъ—управою. Да, наконецъ, въ этихъ органахъ, если будетъ принято увеличеніе числа членовъ управы, не представляется необходимости.

Вмѣстѣ съ тѣмъ комиссія придавала весьма важное значеніе учрежденію въ помощь управамъ особыхъ совѣтовъ и совѣщательныхъ комиссій; эти совѣты и комиссіи не должны имѣть права самостоятельныхъ распоряженій. Столь же важное значеніе, по мнѣнію комиссіи, имѣютъ съѣзды и совѣщанія для обсужденія вопросовъ, касающихся земскаго хозяйства, изъ лицъ, приглашаемыхъ на службу управой. Управѣ должно быть предоставлено право созыва такихъ съѣздовъ и совѣщаній безъ особаго на то каждый разъ разрѣшенія. Согласно этихъ соображеній комиссія предлагаетъ ст. 105 Положенія замѣнить статьями 59 и 60 отдѣла I проекта.

Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ не предусматриваетъ случая совмѣщенія гласнаго съ должностью, занимаемою по приглашенію управы. Комиссія, исходя изъ мнѣнія о нежелательности такого совмѣщенія, полагала необходимымъ оговорить это въ положеніи. Соображенія комиссіи, вкратцѣ, сводятся къ слѣдующему: совмѣщеніе званія гласнаго со службой въ томъ же земствѣ по приглашенію управы создаетъ нежелательную двойственность въ положеніи этихъ лицъ. Будучи гласными, они должны направлять и контролировать дѣятельность управы, въ извѣстномъ подчиненіи къ коей они, въ качествѣ служащихъ по ея приглашенію, состоятъ. На этой почвѣ могутъ возникнуть разнаго рода нежелательныя недоразумѣнія.

По вопросу о замѣщеніи должностей предсѣдателя и членовъ управы комиссія большинствомъ голосовъ приняла положеніе за-

конодательнаго предположенія, согласно котораго въ эти должности могутъ быть избираемы и лица, не владѣющія имущественнымъ цензомъ. По мнѣнію большинства комиссіи связь съ мѣстомъ по имущественному цензу въ смыслѣ обезпеченія правильной постановки земскаго хозяйства имѣетъ весьма условное значеніе; каковы бы ни были стремленія даннаго состава управы изъ лицъ, не удовлетворяющихъ требованіямъ имущественнаго ценза, осуществленіе этихъ стремленій не можетъ выйти за предѣлы, устанавливаемые земскимъ собраніемъ, такъ какъ управа является лишь исполнительнымъ органомъ и члены управы, въ случаѣ избранія ихъ изъ лицъ, не владѣющихъ имущественнымъ цензомъ, не пользуются правами гласныхъ—по предположенію комиссіи—и не имѣютъ рѣшающаго голоса въ земскомъ собраніи Нельзя также не имѣть въ виду, что земскія собранія, конечно, будутъ стремиться избирать управу изъ своей среды и лишь при невозможности избрать необходимый составъ управы изъ гласныхъ, составъ управы будетъ пополняться избраніемъ изъ лицъ, не вошедшихъ въ составъ гласныхъ. Ограничивать же въ этомъ случаѣ кругъ лицъ, изъ коихъ можетъ быть избираемъ составъ управы лицами, владѣющими имущественнымъ цензомъ, не представляется достаточныхъ основаній.

По этимъ соображеніямъ комиссія предлагаетъ ст. 116 Пол. Зем. Учр. замѣнить ст. 70 отд. I проекта.

Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ не предусматриваетъ случая, когда, за выбытіемъ предсѣдателя управы (по оставленію имъ должности за смертью), заступающій его мѣсто временно отсутствуетъ, или по болѣзни не можетъ вступить въ исполненіе должности предсѣдателя. Комиссія полагала необходимымъ установить иной порядокъ исполненія членами управы обязанностей предсѣдателя въ случаѣ его отсутствія, а именно предоставить земскому собранію, путемъ закрытой подачи голосовъ, опредѣлять порядокъ, въ коемъ члены управы вступаютъ въ исполненіе обязанностей предсѣдателя управы. Соотвѣтственно съ этимъ комиссія предлагаетъ измѣнить редакцію ст. 120 Пол. Зем. Учр. такъ, какъ она изложена въ ст. 73 отд. I проекта, причемъ вторая часть ст. 120 объ утвержденіи въ должности заступающаго мѣсто предсѣдателя, согласно принятымъ комиссіею измѣненіямъ предшествующихъ статей Положенія, должна отпасть.

Соотвѣтственно принятымъ измѣненіямъ статей Положенія о земскихъ учрежденіяхъ внесены комиссіею измѣненія и въ правила о составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ, изложенныя въ приложеніи къ ст. 6 означеннаго Положенія. Помимо этихъ измѣненій (ст.ст. 3, 10, 14, 15 и 17 правилъ), комиссія предлагаетъ исключить изъ ст. 5 пунктъ 2, согласно котораго на покрытіе исчисленныхъ по смѣтѣ расходовъ вносятся не пополненныя до составленія новой смѣты недоимки по земскимъ сборамъ, начетамъ и взысканіямъ, признаваемыя благонадежными къ поступленію. Примѣненіе этого пункта во многихъ земствахъ повело къ запутыванію счетоводства и даже къ ухудшенію земскихъ финансовъ, такъ какъ фактически управа, ко времени составленія смѣты, не имѣетъ возможности опредѣлить ни размѣра, ни степени благонадежности недоимокъ по земскимъ сборамъ. Точный подсчетъ возможенъ лишь по окончаніи смѣтнаго года, по заключеніи окладныхъ книгъ. Льготный срокъ для расчетовъ съ кредиторами, установленный ст. 21 правилъ, комиссія предлагаетъ сократить, установивъ таковымъ срокомъ 1 Мая. По ст. 26 правилъ текущія средства земства хранятся въ казначействѣ. Комиссія полагала бы предоставить управѣ хранить текущія средства земства не только въ казначействѣ, но и въ земскихъ банкахъ и въ земскихъ кассахъ мелкаго кредита.

Статью 97[1] Устава о Земскихъ Повинностяхъ комиссія предлагаетъ отмѣнить.

На основаніи изложеннаго комиссія по мѣстному самоуправленію представляетъ на одобреніе Государственной Думы слѣдующій проектъ закона:

Объ измѣненіи и дополненіи Положенія о Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Учрежденіяхъ.

I. Въ замѣну статей 1, 2, примѣчаній 2 и 3 къ статьѣ 3, примѣчанія къ

статьѣ 4, статьи 8 и примѣчаній къ ней, статей 9—13, 54—57 и примѣчаній къ нимъ, статей 62—65, 67—74, 76, 79, 80, статьи 83 и примѣчаній къ ней, статьи 85, статьи 86 и примѣчанія къ ней, статей 87—89, 95—97 и примѣчаній къ нимъ, статей 99, 101, 103—108 и примѣчаній къ нимъ, статьи 110, статьи 111 и примѣчанія къ ней, статей 115—117, статьи 119 и примѣчанія къ ней, статей 120, 123—126, 128—138 и статей 3, 8, 10, 14, 15, 17, 21 и 26 приложенія къ статьѣ 6 Положенія о Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Учрежденіяхъ (Св. Зак., т. II, изд. 1915 года), а равно въ измѣненіе и дополненіе того же Положенія и другихъ подлежащихъ узаконеній, постановить:

1) Губернскія и уѣздныя земскія учрежденія вѣдаютъ въ губерніяхъ и уѣздахъ дѣла мѣстнаго управленія, указанныя въ статьѣ 2 сего отдѣла.

2) Къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій принадлежатъ дѣла, указанныя въ пунктахъ 1, 2, 4—7, 9, 12 и 13 статьи 2 Положенія о Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Учрежденіяхъ, а также:

а) попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ и оказаніе пособій нуждающемуся населенію, а также завѣдываніе и распоряженіе уѣздными земскими продовольственными капиталами, гдѣ таковые имѣются;

б) мѣропріятія по охраненію народнаго здравія, по развитію средствъ врачебной помощи населенію и по обезпеченію мѣстности въ санитарномъ отношеніи;

в) попеченіе о развитіи народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми за счетъ земства школами и другими учебными заведеніями;

г) мѣропріятія, направленныя къ поднятію экономическаго благосостоянія населенія, воспособленіе зависящими отъ земства способами мѣстному сельскому хозяйству, торговлѣ и промышленности, заботы объ истребленіи вредныхъ въ сельскомъ хозяйствѣ насѣкомыхъ и животныхъ, о борьбѣ съ сорною растительностью, объ облѣсеніи сыпучихъ песковъ и т. п.;

д) мѣропріятія зоотехническія, ветеринарныя и ветеринарно-полицейскія;

е) оказаніе юридической помощи населенію;

ж) производство статистическихъ изслѣдованій.

3) Губернскимъ и уѣзднымъ, хотя бы разныхъ губерній, земскимъ учрежденіямъ предоставляется, на основаніи постановленій земскихъ собраній, заключать между собою, а равно и съ городскими общественными управленіями, всякаго рода соглашенія и договоры для удовлетворенія тѣхъ потребностей, которыя входятъ въ кругъ вѣдомства земскихъ и городскихъ самоуправленій.

4) Въ случаѣ образованія земскими учрежденіями для указанной въ предшедшей 3 статьѣ отдѣла I настоящаго закона цѣли товариществъ, эти послѣднія имѣютъ право, на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ, пріобрѣтать и отчуждать имущества, вступать въ обязательства, а также искать и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ, ихъ касающимся.

5) Полицейскіе чины, а равно сельскія и волостныя управленія, обязаны оказывать содѣйствіе земскимъ учрежденіямъ при приведеніи въ исполненіе мѣръ, принимаемыхъ означенными учрежденіями на основаніи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ.

6) Для обсужденія, въ подлежащихъ случаяхъ, законности постановленій земскихъ собраній, а равно правильности производства выборовъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ, образуется въ каждой губерніи, въ губернскомъ городѣ, особое отдѣленіе окружнаго суда по земскимъ дѣламъ.

7) Въ составъ предусмотрѣннаго предшедшею 6 статьею особаго отдѣленія окружнаго суда входятъ: въ качествѣ предсѣдателя—товарищъ предсѣда-

*

теля окружнаго суда и въ качествѣ членовъ — *два* члена окружнаго суда, членъ особаго отдѣленія, избираемый губернскимъ земскимъ собраніемъ, и членъ особаго отдѣленія, избираемый городскою думою губернскаго города.

8) Входящіе въ составъ предусмотрѣннаго статьею 6 особаго отдѣленія товарищъ предсѣдателя и члены окружнаго суда назначаются общимъ собраніемъ означеннаго суда изъ своего состава. Члены особаго отдѣленія отъ губернскаго земскаго собранія и городской думы избираются сими послѣдними, по принадлежности, изъ числа лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ, указаннымъ въ статьяхъ 19—22 Учрежденія Судебныхъ Установленій (Св. Зак., т. XVI, ч. I, изд. 1914 г.), на сроки, указанные въ статьѣ 23 того же Учрежденія.

9) Члены особаго отдѣленія окружнаго суда, избираемые земскими собраніями и городскими думами, получаютъ содержаніе изъ средствъ государственнаго казначейства въ размѣрѣ содержанія членовъ того же окружнаго суда.

10) Вѣдѣнію особаго отдѣленія окружнаго суда подлежатъ:

а) разсмотрѣніе возраженій губернатора на постановленія земскихъ собраній;

б) разсмотрѣніе жалобъ установленій, обществъ и частныхъ лицъ на незаконность не вошедшихъ въ силу постановленій земскихъ собраній;

в) разсмотрѣніе жалобъ плательщиковъ земскихъ сборовъ на произведенныя земскими собраніями несогласно съ закономъ раскладки земскихъ сборовъ, и

г) разсмотрѣніе возраженій губернатора и жалобъ установленій, обществъ и частныхъ лицъ по дѣламъ объ избраніи уѣздныхъ земскихъ гласныхъ.

11) Возраженія губернатора и жалобы установленій, обществъ и частныхъ лицъ на постановленія земскихъ собраній разбираются особыми отдѣленіями окружныхъ судовъ въ публичныхъ засѣданіяхъ, съ выслушаніемъ объясненій явившихся сторонъ и губернатора или уполномоченнаго имъ лица.

12) Возраженіе губернатора на незаконность постановленія земскаго собранія должно быть разсмотрѣно особымъ отдѣленіемъ окружнаго суда въ *двухнедѣльный* срокъ со дня поступленія въ особое отдѣленіе возраженія губернатора.

13) На рѣшеніе особаго отдѣленія окружнаго суда губернаторъ можетъ въ *трехмѣсячный* со дня постановленія рѣшенія срокъ внести въ означенное отдѣленіе протестъ, который со всѣми необходимыми свѣдѣніями и объясненіями представляется симъ отдѣленіемъ на разрѣшеніе Правительствующаго Сената.

14) Жалобы установленій, обществъ и частныхъ лицъ на незаконность постановленій земскихъ собраній и на произведенныя земскими собраніями несогласно съ закономъ раскладки земскихъ сборовъ могутъ быть приносимы особому отдѣленію окружнаго суда не позднѣе *семи* дней со дня окончанія сессіи, во время коей состоялось обжалуемое постановленіе. Означенныя жалобы должны быть подаваемы чрезъ подлежащую земскую управу и представляются управою въ *трехдневный* срокъ особому отдѣленію со всѣми необходимыми по дѣлу свѣдѣніями и объясненіями. Представленныя управою жалобы должны быть разсмотрѣны особымъ отдѣленіемъ въ теченіе *четырнадцати* дней. Обжалованное постановленіе земскаго собранія не приводится въ исполненіе до разсмотрѣнія дѣла особымъ отдѣленіемъ.

15) На рѣшеніе особаго отдѣленія окружнаго суда, коимъ отмѣняется постановленіе земскаго собранія, собраніе можетъ принести жалобу Правительствующему Сенату. Постановленіе о семъ земскаго собранія должно послѣдовать до окончанія ближайшей его очередной сессіи по объявленіи рѣшенія особаго отдѣленія окружнаго суда.

16) Жалобы установленій, обществъ и частныхъ лицъ на постановленія особаго отдѣленія окружнаго суда могутъ быть приносимы Правительствующему Сенату не позднѣе *трехъ* мѣсяцевъ со дня объявленія обжалуемаго постановленія.

17) Означенныя въ статьяхъ 15 и 16 жалобы подаются въ особое отдѣленіе окружнаго суда и представляются имъ, въ мѣсячный срокъ, въ Правительствующій Сенатъ со всѣми необходимыми вѣдѣніями и объясненіями.

18) Земскія учрежденія раздѣляются, согласно статьѣ 1, на уѣздныя и губернскія и состоятъ изъ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраній и уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ управъ. Въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ тѣ и другія дѣйствуютъ самостоятельно, кромѣ случаевъ, въ законѣ указанныхъ.

19) Въ губерніяхъ Астраханской, Оренбургской и Ставропольской земское избирательное собраніе можетъ быть раздѣляемо на отдѣленія, съ разрѣшенія губернатора, испрашиваемаго уѣздною земскою управою.

20) Избраніе волостными сходами кандидатовъ въ уѣздные земскіе гласные отъ сельскихъ обществъ въ числѣ по *два* отъ волости разрѣшается губернаторомъ.

21) Полномочія вновь избранныхъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ вступаютъ въ силу со дня опубликованія въ мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ окончательнаго списка гласныхъ (ст. 52 Пол. Зем. Учр.).

22) Для предсѣдательствованія въ губернскомъ и уѣздномъ земскихъ собраніяхъ, каждое собраніе избираетъ, на срокъ своихъ полномочій, изъ числа гласныхъ, предсѣдателя собранія и его замѣстителя. Если при первоначальной баллотировкѣ никто не получитъ болѣе *половины* голосовъ, то производится вторичная баллотировка, причемъ избраннымъ считается получившій наибольшее число голосовъ. При равенствѣ голосовъ избраніе опредѣляется жребіемъ, который вынимается предсѣдательствующимъ.

Предсѣдателемъ собранія и его замѣстителемъ не могутъ быть предсѣдатель и члены земскихъ управъ.

23) Губернскіе и уѣздные гласные, при вступленіи въ исполненіе своихъ обязанностей, приносятъ присягу по установленной формѣ (Зак. Осн., прил. V). Обязанности гласнаго исполняются безвозмездно.

Земскія собранія могутъ, однако, ассигновывать средства для возмѣщенія гласнымъ, проживающимъ внѣ мѣстъ, гдѣ происходятъ собранія, издержекъ, вызываемыхъ исполненіемъ возложенныхъ на нихъ обязанностей, въ нижеслѣдующемъ размѣрѣ: 1) проѣздныхъ денегъ: а) стоимость билета не свыше *второго* класса при проѣздѣ по желѣзной дорогѣ и на пароходѣ и б) стоимость проѣзда на лошадяхъ, если не предоставляется безплатное пользованіе земскими лошадьми, но во всякомъ случаѣ не свыше *двѣнадцати* копѣекъ на версту, и 2) суточныхъ денегъ для участія: а) въ уѣздномъ собраніи—не свыше *трехъ* рублей и б) въ губернскомъ собраніи—не свыше *пяти* рублей.

24) Сверхъ положеннаго по расписанію числа гласныхъ, въ губернскомъ и уѣздномъ земскихъ собраніяхъ участвуютъ, безъ права рѣшающаго голоса, представители вѣдомствъ, по дѣламъ, затрагивающимъ интересы ихъ вѣдомствъ.

25) Лица, выбывшія изъ состава земскихъ гласныхъ за смертью, замѣщаются въ томъ же порядкѣ, какъ и прочія, выбывшія до истеченія выборнаго срока изъ состава земскаго собранія, лица.

26) Уважительною причиною неявки въ земское собраніе, сверхъ указанныхъ въ статьѣ 59 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, признаются также занятія въ качествѣ членовъ законодательныхъ учрежденій.

27) Губернскимъ земскимъ собраніямъ въ предѣлахъ губерніи и уѣзднымъ въ предѣлахъ уѣзда предоста-

вляются дѣла, указанныя въ пунктахъ 1—8, 11, 12, 16 и 17 статьи 62 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, а также:

а) образованіе особыхъ капиталовъ на предметы народнаго продовольствія и общественнаго призрѣнія и на другія земскія потребности;

б) разрѣшеніе займовъ, въ томъ числѣ облигаціонныхъ, на нужды земства и кратковременныхъ заимствованій изъ капиталовъ земства, имѣющихъ опредѣленное назначеніе;

в) устройство уѣздныхъ и губернскихъ выставокъ;

г) повѣрка дѣйствій и отчетовъ земскихъ управъ и разсмотрѣніе жалобъ на управы;

д) возбужденіе дѣлъ объ отвѣтственности лицъ, означенныхъ въ послѣдующихъ 80 и 81 статьяхъ сего отдѣла;

е) составленіе обязательныхъ постановленій по указаннымъ въ послѣдующихъ 65 и 66 статьяхъ сего отдѣла предметамъ;

ж) обсужденіе вопросовъ, касающихся мѣстныхъ пользъ и нуждъ и интересовъ мѣстнаго самоуправленія, и возбужденіе по этимъ вопросамъ соотвѣтствующихъ ходатайствъ.

28) Губернскимъ земскимъ собраніямъ въ особенности предоставляются дѣла, указанныя въ пунктахъ 2, 3, 5, 6, 10, 11, 13 статьи 63 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, а также:

а) распредѣленіе между губернскимъ и уѣздными земствами повинностей и завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства, а равно и измѣненіе въ семъ распредѣленіи;

б) разрѣшеніе новыхъ ярмарокъ, закрытіе и перенесеніе таковыхъ изъ одной мѣстности въ другую, а также измѣненіе сроковъ существующихъ ярмарокъ или внутренняго ихъ размѣщенія въ предѣлахъ назначенныхъ для нихъ селеній;

в) устройство областныхъ выставокъ;

г) установленіе натуральныхъ и денежныхъ повинностей по истребленію вредныхъ для сельскаго хозяйства насѣкомыхъ и животныхъ;

д) установленіе таксъ вознагражденія: а) за потравы и другія поврежденія земельныхъ угодій; б) за лѣсныя порубки, и в) за тушеніе лѣсныхъ пожаровъ;

е) разсмотрѣніе постановленій уѣздныхъ земскихъ собраній, вносимыхъ по свойству дѣлъ въ губернское земское собраніе;

ж) дѣла по взаимному земскому страхованію.

29) Къ вѣдомству уѣздныхъ земскихъ собраній въ особенности относятся дѣла, указанныя въ пунктахъ 1, 2 и 4 статьи 64 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, а также:

а) разрѣшеніе новыхъ торговъ и базаровъ, закрытіе и перенесеніе таковыхъ изъ одной мѣстности въ другую, а также измѣненіе сроковъ существующихъ торговъ и базаровъ или внутренняго ихъ размѣщенія въ предѣлахъ назначенныхъ для нихъ селеній;

б) установленіе таксъ за проѣздъ въ легковыхъ извозчичьихъ и другихъ общественныхъ экипажахъ внѣ городскихъ поселеній.

30) Очередныя земскія собранія созываются не менѣе *одного* раза въ годъ, причемъ собранія, назначаемыя для разсмотрѣнія смѣты доходовъ и расходовъ и раскладки земскихъ сборовъ на предстоящій годъ, созываются: губернскія—не позднѣе 1 *Декабря* а уѣздныя—не позднѣе 1 *Октября*. На этихъ же смѣтныхъ собраніяхъ должно быть установлено расписаніе очередныхъ собраній, предположенныхъ на предстоящій годъ. Распоряженія о своевременномъ созывѣ земскихъ собраній дѣлаются земскими управами. О состоявшемся распоряженіи о созывѣ собранія и предположенныхъ къ разсмотрѣнію дѣлахъ сообщается губернатору для свѣдѣнія.

31) Сверхъ предположенныхъ къ разсмотрѣнію очереднымъ земскимъ собраніемъ вопросовъ, собраніе не лишено

права разсматривать и другіе, не вошедшіе въ списокъ, вопросы, но съ тѣмъ, чтобы принятыя по нимъ рѣшенія не отмѣняли вошедшихъ въ силу постановленій предшествовавшихъ земскихъ собраній.

32) Время занятій очередныхъ собраній опредѣляется: для губернскихъ собраній—въ *двадцать*, а для уѣздныхъ—въ *десять* дней.

33) Чрезвычайныя земскія собранія, губернскія и уѣздныя, созываются: 1) по заявленію, поданному подлежащей земской управѣ не менѣе чѣмъ *одною третью* положеннаго по расписанію числа гласныхъ, 2) по почину губернатора и 3) когда таковой созывъ будетъ признанъ необходимымъ подлежащею земскою управою. Въ случаяхъ, указанныхъ въ пунктахъ 1 и 2 настоящей статьи, созывъ чрезвычайнаго земскаго собранія долженъ быть произведенъ управою не позднѣе: уѣзднаго—*трехъ* недѣль и губернскаго—*одного* мѣсяца со дня полученія управою соотвѣтственнаго предложенія. Списокъ вопросовъ, подлежащихъ обсужденію, сообщается губернатору для свѣдѣнія и разсылается гласнымъ одновременно съ приглашеніемъ на собраніе.

34) Созванныя впервые при новомъ составѣ гласныхъ губернскія и уѣздныя земскія собранія открываются предсѣдателемъ управы прежняго состава, подъ предсѣдательствомъ котораго, не приступая ни къ какимъ другимъ занятіямъ, происходитъ избраніе предсѣдателя собранія.

35) Для завѣдыванія дѣлопроизводствомъ въ земскомъ собраніи, собраніе избираетъ одного или нѣсколькихъ секретарей изъ числа гласныхъ.

36) Земскія собранія приступаютъ къ разсмотрѣнію подлежащихъ вѣдѣнію ихъ дѣлъ: 1) по заявленіямъ и сообщеніямъ правительственныхъ установленій и общественныхъ учрежденій; 2) по представленіямъ земской управы; 3) по предложеніямъ предсѣдателя и членовъ собранія, и 4) по просьбамъ и жалобамъ частныхъ лицъ. Сообщенія и заявленія присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, а также сословныхъ и общественныхъ учрежденій, равно какъ и просьбы и жалобы частныхъ лицъ вносятся въ собраніе чрезъ управу, которая представляетъ свои по нимъ заключенія.

37) Земское собраніе можетъ возлагать предварительное разсмотрѣніе подлежащихъ его вѣдѣнію дѣлъ на особыя комиссіи изъ гласныхъ. Предсѣдатель комиссіи избирается по усмотрѣнію земскаго собранія или земскимъ собраніемъ изъ гласныхъ или самою комиссіею изъ числа ея членовъ, если онъ не былъ избранъ собраніемъ. Означеннымъ комиссіямъ предоставляется приглашать въ свои засѣданія, безъ права рѣшающаго голоса, свѣдущихъ лицъ, а также предсѣдателя и членовъ управы.

38) Въ засѣданія земскаго собранія по непосредственному распоряженію предсѣдателя или по распоряженію его, сдѣланному вслѣдствіе постановленія о томъ собранія, могутъ быть приглашаемы для представленія объясненій свѣдущія лица.

39) Для законнаго состава засѣданій земскаго собранія требуется присутствіе не менѣе *половины* числа гласныхъ, опредѣленнаго для онаго расписаніемъ, приложеннымъ къ статьѣ 14 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Если установленное расписаніемъ число гласныхъ не достигаетъ *двадцати*, то въ засѣданіи, во всякомъ случаѣ, должно присутствовать не менѣе *десяти* гласныхъ.

40) Чрезвычайныя земскія собранія, созываемыя въ особо важныхъ случаяхъ, какъ то: во время народныхъ бѣдствій и по военнымъ обстоятельствамъ, признаются дѣйствительными при всякомъ числѣ гласныхъ. Наличность указанныхъ обстоятельствъ устанавливается, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ созыва чрезвычайнаго собранія, губернаторомъ, о чемъ имъ посылается увѣдомленіе под-

лежащей управѣ. При этомъ, теченіе опредѣленнаго статьею 33 сего отдѣла для управы срока созыва чрезвычайнаго собранія начинается со дня полученія ею упомянутаго увѣдомленія губернатора.

41) Выборы въ должности предсѣдателя земскаго собранія и его замѣстителя, предсѣдателя и членовъ земской управы, членовъ ревизіонной комиссіи, губернскихъ земскихъ гласныхъ, мировыхъ судей и Членовъ Государственнаго Совѣта производятся закрытою подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами съ предварительнымъ намѣченіемъ кандидатовъ записками. Вопросы о привлеченіи къ отвѣтственности должностныхъ лицъ земскаго самоуправленія, а также о назначеніи содержанія, пенсій, пособій и единовременныхъ денежныхъ выдачъ за службу земству рѣшаются закрытымъ голосованіемъ, шарами или записками. Выборы въ другія должности, избраніе въ которыя предоставлено земскимъ собраніямъ, а равно рѣшеніе всѣхъ вообще прочихъ дѣлъ, можетъ быть производимо, по усмотрѣнію собранія, какъ закрытою, такъ и открытою подачею голосовъ, если только противъ открытаго способа голосованія не послѣдуетъ возраженія со стороны не менѣе *одной трети* наличныхъ гласныхъ.

42) Для избранія, въ указанныхъ закономъ случаяхъ, почетныхъ попечителей и блюстителей при учебныхъ заведеніяхъ, содержимыхъ на совмѣстныя средства земскихъ и городскихъ учрежденій, а также для обсужденія предположеній объ изданіи обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій, требующихъ, по свойству своему, примѣненія не только внѣ, но и внутри городскихъ поселеній, составляются соединенныя засѣданія уѣздныхъ земскихъ собраній и городскихъ думъ. Открываетъ собраніе предсѣдатель земской управы, а предсѣдательствуетъ въ соединенномъ собраніи лицо, избираемое самимъ соединеннымъ собраніемъ изъ числа своихъ членовъ. Если противъ постановленія большинства соединеннаго собранія будетъ заявлено несогласіе большинства членовъ думы или большинства членовъ уѣзднаго собранія, то дѣло поступаетъ на рѣшеніе губернскаго земскаго собранія.

43) Всѣ постановленія земскихъ и и соединенныхъ собраній, съ слѣдующими къ онымъ приложеніями, сообщаются земскими управами въ копіяхъ губернатору не позднѣе *четырнадцати* дней со дня окончанія собранія. Изъ нихъ поименованныя въ послѣдующей 44 статьѣ сего отдѣла представляются губернаторомъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ съ своимъ заключеніемъ и необходимыми по дѣлу свѣдѣніями.

44) Нижеслѣдующія постановленія земскихъ собраній представляются, чрезъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, на утвержденіе Совѣта Министровъ: 1) о заключеніи всякихъ облигаціонныхъ займовъ, а равно и прочихъ займовъ, въ случаѣ, если ежегодная уплата процентовъ и погашеній по этимъ займамъ вызываетъ повышеніе земскаго сбора болѣе, чѣмъ на *одну пятую* сравнительно съ исчисленнымъ въ годъ, предшествующій заключенію займа; 2) о прекращеніи дѣйствій пенсіонныхъ и эмеритальныхъ кассъ служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ и объ опредѣленіи условій ихъ ликвидаціи.

45) Постановленія Совѣта Министровъ, состоявшіяся на основаніи статьи 44 сего отдѣла, сообщаются подлежащему земскому собранію съ изложеніемъ, въ случаѣ отказа въ утвержденіи постановленія собранія, основаній такового неутвержденія. Если въ теченіе *четырехъ* мѣсяцевъ со дня полученія губернаторомъ (ст. 43) копіи постановленія собранія въ земскую управу не поступитъ увѣдомленія о неутвержденіи Совѣтомъ Министровъ постановленія собранія, это послѣднее вступаетъ въ силу и отмѣнѣ не подлежитъ.

46) Всякое постановленіе земскаго собранія можетъ быть опротестовано губернаторомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ усмотритъ, что оно не согласно съ закономъ или постановлено съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти, либо порядка дѣйствій земскихъ учрежденій, закономъ установленнаго.

47) Признавъ постановленіе земскаго собранія незаконнымъ (ст. 46), губернаторъ, въ теченіе *семи* дней отъ полученія того постановленія, обязанъ сообщить объ этомъ подлежащей земской управѣ съ изложеніемъ законовъ и мотивовъ.

48) Отзывъ губернатора (ст. 47) вносится управою на разсмотрѣніе ближайшаго земскаго собранія. Заключеніе земскаго собранія сообщается губернатору.

49) Вторичное постановленіе земскаго собранія, если оно не согласится съ возраженіями губернатора, должно заключать въ себѣ изложеніе законовъ и мотивовъ, послужившихъ собранію основаніемъ къ непринятію возраженій губернатора.

50) Вторичное постановленіе земскаго собранія входитъ въ силу и приводится въ исполненіе, если губернаторъ, въ теченіе *семи* дней отъ полученія копіи вторичнаго постановленія собранія, не остановитъ исполненія тѣхъ постановленій, которыя онъ признаетъ незаконными (ст. 46); объ этомъ онъ увѣдомляетъ или собраніе или земскую управу (если собраніе уже закрыто) и представляетъ все дѣло на разрѣшеніе особаго отдѣленія окружнаго суда по земскимъ дѣламъ.

51) Если ни въ день, назначенный для открытія земскаго собранія, ни къ *тремъ* часамъ пополудни слѣдующаго засимъ дня въ собраніе не явится требуемаго закономъ (ст. 39) числа гласныхъ, то собраніе признается несостоявшимся и созывается вторично, но не ранѣе, какъ черезъ *двѣ* недѣли, и въ такомъ случаѣ признается дѣйствительнымъ при наличіи не менѣе *одной трети* положеннаго расписаніемъ числа гласныхъ. Если и на это вторичное собраніе не прибудетъ указаннаго выше числа гласныхъ, то собраніе признается не состоявшимся, и на предстоящій годъ остаются въ силѣ послѣднія установленнымъ порядкомъ принятыя смѣта и раскладка.

52) Губернская и уѣздная земскія управы состоятъ изъ предсѣдателя и не менѣе *двухъ* членовъ. Число членовъ губернской и уѣздной земскихъ управъ можетъ быть увеличиваемо по постановленіямъ подлежащихъ земскихъ собраній.

53) На земскія управы возлагается непосредственное завѣдываніе дѣлами земскаго хозяйства и управленія, по правиламъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ и подлежащихъ уставовъ и узаконеній и согласно указаніямъ земскихъ собраній. Онѣ ведутъ текущія дѣла по земскому хозяйству, изыскиваютъ мѣры къ его улучшенію, дѣлаютъ распоряженія о созваніи земскихъ собраній, сообщаютъ заблаговременно всѣмъ мѣстнымъ правительственнымъ установленіямъ о созывѣ земскихъ собраній и предположенныхъ къ разсмотрѣнію дѣлахъ, собираютъ нужныя для собранія свѣдѣнія и исполняютъ ихъ опредѣленія, составляютъ проекты земскихъ смѣтъ и раскладокъ, наблюдаютъ за поступленіемъ земскихъ доходовъ, расходуютъ земскіе сборы, ведутъ, подъ наблюденіемъ земскихъ собраній, иски по имущественнымъ дѣламъ земства, опредѣляютъ, съ разрѣшенія собраній, правила и сроки отчетности подчиненныхъ имъ служащихъ лицъ и учрежденій, ревизуютъ эту отчетность и представляютъ собраніямъ отчеты о своей дѣятельности, о денежныхъ оборотахъ по земскимъ суммамъ и о состояніи подвѣдомственныхъ имъ частей, заведеній и имуществъ. Сверхъ сего, на уѣздныя земскія управы возлагаются: 1) мѣстныя, по порученіямъ губернской земской управы, распоряженія, въ предѣлахъ уѣзда, по дѣламъ, отнесеннымъ къ пред-

метамъ вѣдѣнія губернскихъ земствъ; 2) представленіе отчетовъ по симъ предметамъ губернской управѣ; 3) доставленіе губернской управѣ мѣстныхъ по уѣзду свѣдѣній, необходимыхъ для смѣты губернскихъ земскихъ повинностей, и 4) веденіе земскихъ окладныхъ книгъ по опредѣляемымъ для того Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, образцамъ.

Составляемые земскими управами отчеты и доклады печатаются для разсылки членамъ земскаго собранія до открытія засѣданій. Сверхъ того, отчеты и доклады управы, равно какъ журналы засѣданій земскихъ собраній, съ состоявшимися постановленіями собраній, могутъ быть печатаемы для общаго свѣдѣнія.

54) Въ особо важныхъ случаяхъ, указанныхъ въ статьѣ 40 сего отдѣла, если чрезвычайное земское собраніе не можетъ быть созвано своевременно, земская управа принимаетъ необходимыя предварительныя мѣры и доводитъ о нихъ до свѣдѣнія земскаго собранія, которое немедленно ею созывается.

55) Дѣла, подлежащія коллегіальному обсужденію управы, рѣшаются по большинству голосовъ; при равенствѣ ихъ, голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Если предсѣдатель найдетъ, что опредѣленіе большинства противно законамъ или же несогласно съ постановленіемъ земскаго собранія, то можетъ остановить исполненіе опредѣленія и представить дѣло на разрѣшеніе земскому собранію. Въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, предсѣдатель въ правѣ самъ принять мѣры, предоставленныя коллегіальному обсужденію управы, но обязанъ довести о своихъ дѣйствіяхъ до свѣдѣнія земской управы въ первое затѣмъ засѣданіе ея.

56) Ревизія земскихъ управъ и другихъ исполнительныхъ органовъ земскаго управленія, а также всѣхъ подвѣдомственныхъ земству учрежденій производится ежегодно. Производство ревизіи можетъ быть поручено собраніемъ, какъ ревизіонной комиссіи, избираемой на основаніи правилъ о смѣтахъ и раскладкахъ, такъ и спеціально для сего избраннымъ комиссіямъ изъ гласныхъ.

57) Земскія управы сносятся со всѣми правительственными установленіями непосредственно, отношеніями, а въ Правительствующій Сенатъ входятъ съ рапортами.

58) Для управленія земскими имуществами и заведеніями, а также для исполненія такихъ по дѣламъ земства обязанностей, которыя по свойству своему требуютъ особыхъ познаній и подготовки, земскія управы могутъ приглашать постороннихъ лицъ. Съѣзды и совѣщанія означенныхъ лицъ для обсужденія вопросовъ, касающихся земскаго хозяйства, созываются управою, безъ испрошенія особаго на то разрѣшенія.

59) Въ помощь земскимъ управамъ могутъ быть учреждаемы особые совѣты или совѣщательныя комиссіи. Составъ, порядокъ образованія и дѣятельности означенныхъ совѣтовъ и комиссій опредѣляются земскими собраніями.

60) Совѣщательныя учрежденія при земскихъ управахъ (ст. 58 и 59) не имѣютъ права самостоятельныхъ распоряженій и ихъ заключенія для земскихъ управъ не обязательны.

61) Земскіе служащіе приглашаются, увольняются со службы или въ отпускъ и перемѣщаются управою порядкомъ, опредѣленнымъ земскимъ собраніемъ.

62) При опредѣленіи, перемѣщеніи и увольненіи тѣхъ состоящихъ на земской службѣ лицъ, которыя не занимаютъ должностей, замѣщаемыхъ по выборамъ, но пользуются правами государственной службы, примѣняются правила, установленныя въ Уставѣ о Службѣ по опредѣленію отъ Правительства.

63) Предсѣдателямъ и членамъ земскихъ управъ, а равно и прочимъ лицамъ, служащимъ по земскимъ учрежденіямъ или избраннымъ членами ревизіонныхъ комиссій, воспрещается уча-

№ 299.
IV/4.

ствовать въ подрядахъ и поставкахъ по предметамъ земскаго хозяйства и вообще входить въ какія либо сдѣлки по имуществу съ земскими учрежденіями той губерніи или того уѣзда, гдѣ они состоятъ на службѣ или исполняютъ возложенныя на нихъ обязанности.

64) Гласные не могутъ занимать должностей, замѣщаемыхъ по опредѣленію управы того земства, гласными коего они состоятъ.

65) Губернскому земскому собранію предоставляется составлять обязательныя постановленія для мѣстныхъ жителей какъ цѣлой губерніи, такъ и отдѣльныхъ ея мѣстностей, не состоящихъ въ вѣдѣніи городского общественнаго управленія, по предметамъ, указаннымъ въ пунктахъ 1, 3—5, 7—16 статьи 108 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, а также:

а) о порядкѣ устройства и содержанія въ исправности и чистотѣ площадей, улицъ, дорогъ, сточныхъ трубъ, прудовъ, колодцевъ, канавъ, естественныхъ протоковъ, мостовъ и гатей;

б) объ устройствѣ и порядкѣ содержанія, въ санитарномъ отношеніи, боенъ, фабричныхъ, заводскихъ и другихъ промышленныхъ заведеній, а равно молочныхъ, маслодѣльныхъ и сыроварныхъ заведеній;

в) объ условіяхъ устройства артезіанскихъ колодцевъ, въ цѣляхъ предотвращенія непроизводительнаго расходованія воды.

66) Уѣзднымъ земскимъ собраніямъ предоставляется составлять для жителей всѣхъ мѣстностей уѣзда, не состоящихъ въ вѣдѣніи городского общественнаго управленія, обязательныя по всѣмъ предметамъ, перечисленнымъ въ статьѣ 65 сего отдѣла, постановленія, которыя однако не должны ни въ чемъ противорѣчить обязательнымъ постановленіямъ губернскаго земскаго собранія. Означенныя обязательныя постановленія подлежатъ утвержденію губернскаго земскаго собранія и могутъ быть также отмѣнены губернскимъ собраніемъ впослѣдствіи, въ случаѣ составленія имъ обязательнаго постановленія по тому же предмету.

67) Составленныя земскими собраніями обязательныя постановленія не должны ни въ чемъ противорѣчить существующимъ законамъ. Къ составленію ихъ земскія собранія приступаютъ: по сообщенію губернатора, по собственному усмотрѣнію и по ходатайствамъ подлежащихъ уѣзныхъ земскихъ и соединенныхъ собраній (ст. 42).

68) Составленныя въ порядкѣ, указанномъ въ предшедшей статьѣ, обязательныя постановленія сообщаются губернатору, который, если не встрѣтитъ законныхъ къ тому препятствій, указанныхъ въ статьѣ 46 сего отдѣла, издаетъ оныя порядкомъ, опредѣленнымъ въ статьѣ 424 Общаго Учрежденія Губернскаго. Если губернаторъ признаетъ обязательное постановленіе незаконнымъ, то дѣло получаетъ разрѣшеніе въ порядкѣ статей 47—50 сего отдѣла и обязательное постановленіе вступаетъ въ силу и издается указаннымъ выше порядкомъ лишь послѣ отклоненія подлежащимъ учрежденіемъ протеста губернатора. Отмѣна или измѣненіе обязательныхъ постановленій производится тѣмъ же порядкомъ, который установленъ для составленія и изданія оныхъ. По жалобамъ частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій, обязательныя постановленія могутъ быть отмѣнены только Правительствующимъ Сенатомъ.

На обязательныя постановленія, издаваемыя по предметамъ, указаннымъ въ статьѣ 65 сего отдѣла, распространяется дѣйствіе правилъ, изложенныхъ въ статьяхъ 423 и 427 Общаго Учрежденія Губернскаго.

69) Должности предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ замѣщаются по выборамъ подлежащихъ земскихъ собраній.

70) Въ земскія должности, означенныя въ статьяхъ 42 и 69 сего отдѣла, могутъ быть избираемы не только гласные, но и другія лица, хотя бы и не

*

владѣющія имущественнымъ цензомъ, но удовлетворяющія всѣмъ остальнымъ требованіямъ для непосредственнаго участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ.

71) При замѣщеніи земскихъ должностей наблюдается, чтобы на выборныхъ должностяхъ въ одномъ и томъ же учрежденіи не служили одновременно лица, состоящія въ *первой* степени свойства и въ степеняхъ родства: въ прямой линіи — безъ ограниченія, а въ боковыхъ—до *третьей* включительно. Совмѣщеніе должностей предсѣдателя и членовъ земскихъ управъ съ другими должностями по службѣ государственной, за исключеніемъ только должностей почетныхъ, а равно съ званіемъ Членовъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта—не допускается.

72) Если губернаторъ усмотритъ, что выборы въ земскія должности, означенныя въ статьяхъ 42 и 69 сего отдѣла, были произведены съ нарушеніемъ требованій закона, то можетъ принести, въ теченіе *семи* дней отъ полученія увѣдомленія о состоявшихся выборахъ, протестъ въ особое отдѣленіе окружнаго суда по земскимъ дѣламъ, отъ котораго зависитъ отмѣнить выборы, по ихъ незаконности. Протестъ губернатора долженъ быть разсмотрѣнъ особымъ отдѣленіемъ въ *двухнедѣльный* срокъ со дня его представленія. По истеченіи этого срока неотмѣненные выборы считаются произведенными правильно и избранныя должностныя лица, при наличіи предсѣдателя и не менѣе *двухъ* членовъ управы, вступаютъ въ исправленіе своихъ обязанностей.

73) По избраніи состава управы, земское собраніе опредѣляетъ закрытою подачею голосовъ, въ какомъ порядкѣ члены управы исполняютъ обязанности предсѣдателя управы, въ случаѣ его отсутствія.

74) Срокъ службы на выборныхъ должностяхъ по земскому самоуправленію полагается *трехлѣтній*. Въ случаѣ выбытія предсѣдателя или члена земской управы въ теченіе сего срока, производятся новые выборы на вакантную должность. Если выбытіе произошло въ послѣдній годъ выборнаго срока, то производство новыхъ выборовъ предоставляется усмотрѣнію земскаго собранія.

75) Лица, занимающія выборныя должности въ земскихъ учрежденіяхъ, не считаются состоящими на государственной службѣ. Означеннымъ лицамъ, а равно ихъ семействамъ, могутъ быть назначаемы земскими собраніями пенсіи изъ земскихъ средствъ.

76) Увольненіе отъ службы предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ до истеченія выборнаго срока производится, по ихъ о томъ ходатайствамъ, подлежащими земскими собраніями. Разрѣшеніе имъ отпусковъ зависитъ отъ подлежащихъ земскихъ управъ.

Въ отношеніи пріема и сдачи должностей предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ примѣняются правила, предусмотрѣнныя въ Уставѣ о Службѣ по опредѣленію отъ Правительства.

77) Содержаніе предсѣдателямъ и членамъ земскихъ управъ производится въ размѣрахъ, опредѣляемыхъ подлежащимъ земскимъ собраніемъ до производства выборовъ. Въ теченіе всего выборнаго срока размѣръ содержанія не можетъ быть измѣненъ.

78) Жалобы на незаконность обращенныхъ къ исполненію постановленій земскихъ собраній, когда по свойству предмета не можетъ быть начато иска по статьѣ 127 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, приносятся, чрезъ подлежащую земскую управу, Правительствующему Сенату. Управа обязана представить жалобу, съ необходимыми приложеніями, въ *семидневный* срокъ отъ времени ея полученія, а въ случаѣ невозможности представить жалобу въ указанный срокъ, обязана донести о томъ Правительствующему Сенату.

79) Жалобы на дѣйствія земской управы приносятся, чрезъ управу, подлежащему земскому собранію. Управа обязана представить жалобу, съ необходимыми объясненіями, въ ближайшее земское собраніе и послать увѣдомленіе о времени назначенія земскаго собранія лицу, принесшему жалобу.

80) Дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ по службѣ, совершенныхъ лицами, служащими въ земскихъ учрежденіяхъ, какъ по выборамъ, такъ и по найму, производятся въ общемъ порядкѣ уголовнаго судопроизводства.

Въ мѣстностяхъ, въ коихъ введенъ въ дѣйствіе въ полномъ объемѣ законъ 15 Іюня 1912 года о преобразованіи мѣстнаго суда (Собр. Узак. 1003), дѣла о сихъ преступныхъ дѣяніяхъ изъемлются изъ вѣдѣнія мировыхъ судебныхъ установленій, хотя бы угрожающее подсудимому наказаніе и не превышало предѣловъ, установленныхъ въ статьѣ 33 Устава Уголовнаго Судопроизводства (Св. Зак. т. XVI, ч. I, изд. 1914 г.).

81) На одинаковыхъ основаніяхъ съ указанными въ предшедшей статьѣ лицами подлежатъ отвѣтственности гласные, входящіе въ составъ особыхъ, назначаемыхъ земскими собраніями, комиссій, и участковые попечители за противозаконныя дѣйствія по исполненію возложенныхъ на нихъ обязанностей.

82) Земскому собранію предоставляется временно устранять отъ исполненія обязанностей избранныхъ имъ лицъ (ст. 80 и 81), въ случаѣ возбужденія противъ нихъ уголовнаго преслѣдованія.

83) Независимо отъ расходовъ на указанныя въ смѣтѣ повинности и потребности земства, въ смѣту вносятся:

А. Обязательно:

1) сумма (запасная) на непредвидѣнныя издержки и недоборъ въ доходахъ, назначаемая въ размѣрѣ не свыше *пяти* процентовъ общаго итога расхода, и

2) сумма, въ размѣрѣ не менѣе *двухъ* процентовъ смѣтнаго итога окладныхъ сборовъ, отчисляемая для образованія оборотнаго капитала до тѣхъ поръ, пока совокупность ежегодныхъ на сей предметъ отчисленій не достигнетъ полугодового оклада земскихъ сборовъ.

Б. По усмотрѣнію земства:

Суммы, предназначаемыя на образованіе спеціальныхъ капиталовъ для обезпеченія или усиленія средствъ на удовлетвореніе особыхъ потребностей въ предѣлахъ вѣдомства земскихъ учрежденій.

84) Проекты земскихъ смѣтъ и раскладокъ составляются на каждый годъ губернскими и уѣздными земскими управами и вносятся ими въ созываемыя для разсмотрѣнія смѣтъ и раскладокъ губернскія и уѣздныя земскія собранія, по принадлежности, въ самый день открытія собраній.

85) Губернскія и уѣздныя земскія собранія для повѣрки земской отчетности избираютъ изъ среды своей, на срокъ полномочій гласныхъ, особыя ревизіонныя комиссіи, заключенія которыхъ поступаютъ на утвержденіе земскихъ собраній. Кромѣ того, земскія собранія могутъ возлагать на особыя комиссіи изъ гласныхъ и предварительное разсмотрѣніе земскихъ смѣтъ и раскладокъ (ст. 37 сего отдѣла).

86) Замѣчанія губернатора противъ земскихъ смѣтъ и раскладокъ, въ случаяхъ, указанныхъ въ статьѣ 46 сего отдѣла, предлагаются имъ особому отдѣленію окружного суда по земскимъ дѣламъ.

87) Въ случаяхъ принесенія протеста на земскія смѣты и раскладки, губернаторъ обязанъ одновременно сообщить подлежащей земской управѣ, какіе параграфы и статьи имъ опротестованы.

88) Расходы по статьямъ смѣты, вызвавшимъ замѣчанія со стороны губернатора, производятся впредь до разрѣ-

шенія дѣла, въ размѣрѣ, опредѣленномъ смѣтою предыдущаго года.

89) Дѣйствіе расходныхъ смѣтъ начинается съ *1 Января* каждаго года и продолжается до *31 Декабря* того же года включительно. Для окончанія расчетовъ съ кредиторами земства и для ихъ удовлетворенія полагается льготный срокъ по *1 Мая* слѣдующаго года.

90) Земскіе капиталы хранятся, по усмотрѣнію земскаго собранія, въ мѣстныхъ казначействахъ или въ государственномъ банкѣ, его конторахъ и отдѣленіяхъ. Текущія средства земства и вообще поступающіе въ доходъ онаго денежные сборы хранятся и расходуются, по распоряженіямъ подлежащей земской управы, казначействами, земскими банками или кассами мелкаго кредита. Условія храненія и расходованія земскихъ капиталовъ и сборовъ установляются Министромъ Финансовъ, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ.

91) Размѣры суммъ, подлежащихъ возмѣщенію изъ средствъ государственнаго казначейства по расходамъ, указаннымъ въ статьяхъ 11^{1} (по Прод. 1912 и 1914 г.) и 11^{6} (по Прод. 1912 г.) Устава о Земскихъ Повинностяхъ, опредѣляются мѣстными казенными палатами.

92) Члены особаго отдѣленія окружнаго суда по земскимъ дѣламъ, избираемые земскими собраніями и городскими думами, пользуются правомъ на сохраненіе всякихъ выслуженныхъ ими пенсій.

II. Отмѣнить статьи 5, 66, 82 и примѣчаніе къ ней, 82^{1}, 84 и примѣчаніе къ ней, 90—94, 98, 102, 118, 121, примѣчаніе 1 къ статьѣ 124, а также примѣчаніе къ статьѣ 3, пунктъ 2 статьи 5 и примѣчаніе къ статьѣ 8 приложенія къ статьѣ 6 Положенія о Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Учрежденіяхъ (Св. Зак., т. II, изд. 1915 г.) и статью 97^{1} Устава о Земскихъ Повинностяхъ (Св. Зак., т. IV, по Прод. 1912 г.).

III. Губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія переименовать въ губернскія по городскимъ дѣламъ присутствія.

IV. Размѣръ содержанія лицамъ, указаннымъ въ статьѣ 9 отдѣла I,— опредѣлять ежегодно въ смѣтномъ порядкѣ.

V. Настоящій законъ ввести въ дѣйствіе съ 1 Января 1917 года.

Подлинный подписали:

Предсѣдатель *Н. И. Шидловскій 2-й.*

Докладчикъ *В. А. Ржевскій.*

Секретарь *М. Л. Киндяковъ.*

«10» Іюня 1916 г.